

De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland

Hoe het lokale bestuur een partner werd in de gezamenlijke strijd tegen georganiseerde criminaliteit

Cahiers Politiestudies
Jaargang 2016-2, nr. 39
p. 151-165
© Maklu-Uitgevers
ISBN 978-90-466-0820-3



Ruth Prins¹

1. Inleiding

Het Nederlandse openbaar bestuur kent een drietal bestuurslagen, te weten de landelijke overheid, de provincies en de gemeenten. De aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland is van oudsher een zaak voor landelijke partijen, in het bijzonder politie en justitie. Deze traditionele veiligheidsactoren houden zich bezig met georganiseerde criminaliteit, een fenomeen waarvan sprake is wanneer “*groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving, en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen*” (PEO, Bijlage VII, 1996: 24). Georganiseerde criminaliteit gaat over gestructureerde illegale activiteiten, veelal gepland en gepleegd in groepsverband, zoals illegale hennepteelt, illegale prostitutie, mensenhandel, illegaal gokken, witwassenpraktijken en vastgoedfraude.

In Nederland zijn gemeenten van oudsher geen sleutelpartijen in de bestrijding van dergelijke zwaardere vormen van criminaliteit. Het lokale bestuur draagt wel verantwoordelijkheid voor lokale orde en is actief in preventie en handhaving van kleine criminaliteit en leefbaarheid binnen de gemeentegrenzen. Echter, gedurende de afgelopen 25 jaar is daar verandering in gekomen. Onder de noemer ‘bestuurlijke aanpak’ is een instrumentarium ontwikkeld waarmee het lokale bestuur gericht interventies kan plegen ter preventie en versterking van georganiseerde criminaliteit. Kenmerkend voor deze aanpak is de overtuiging dat het lokale bestuur over zowel over relevante informatie als over interventiemogelijkheden beschikt die kunnen bijdragen aan de strijd tegen georganiseerde criminaliteit.

¹ Dr. Ruth Prins is werkzaam als Assistant Professor aan de Universiteit Leiden, Faculty of Governance and Global Affairs, Institute of Security and Global Affairs.

Dit artikel heeft als doel de ontstaansgeschiedenis te schetsen van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland. Daarbij ligt de focus op het proces waarlangs het lokale bestuur van afwezige partij veranderde tot een vaste samenwerkingspartner voor politie en justitie in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. De volgende paragraaf schetst de landelijke beleidsgeschiedenis van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit alsook het bijbehorende instrumentarium voor lokale overheden. Daarna volgt een illustratie van de beleidsontwikkeling van de bestuurlijke aanpak in de gemeente Breda. Op basis van het voorgaande voorziet de slotparagraaf in een reflectie op de kenmerken en consequenties van de manier waarop het lokale bestuur zich ontwikkelde tot een vaste partner in de gezamenlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland.

2. De bestuurlijke aanpak op papier

Onder de bestuurlijke aanpak – in België ook wel ‘gewapend bestuur’ en ‘bestuurlijke handhaving’ genoemd – verstaan we de inzet van het instrumentarium van lokale overheden ter preventie of versterking van georganiseerde criminaliteit. Actief optreden door bestuurlijke partijen gericht op georganiseerde criminaliteit is een relatief nieuw fenomeen dat halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw ontstond in Nederland. Het Handboek Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Criminaliteit geeft de ambitie van de bestuurlijke aanpak als volgt weer:

“Een bestuurlijke aanpak biedt enerzijds de mogelijkheid om criminelen en criminele groepen te ontmoedigen zich in de gemeente te vestigen en anderzijds om gevestigde criminelen uit de gemeente te weren. Een adequate aanpak voorkomt dat criminelen of criminele groepen malafide activiteiten ontplooiën, bijvoorbeeld door hen aanvragen van vergunningen en subsidies te weigeren. Daarnaast kan ook worden opgetreden tegen situaties waarin blijkt dat vergunningen of subsidies al worden aangewend voor criminele activiteiten. Een inrichting kan voor bepaalde of onbepaalde tijd worden gesloten, er kunnen nadere voorwaarden aan een vergunning worden verbonden of een vergunning kan worden ingetrokken.” (CCV, 2010a).

De bestuurlijke aanpak kreeg vorm langs een combinatie van landelijke beleidsplannen, nieuwe wetgeving en lokale experimenten door gemeenten die bestuurlijke interventies inzette tegen georganiseerde criminaliteit.

2.1. Ontstaan van de bestuurlijke aanpak via landelijk beleid en lokale experimenten²

In 1984 publiceerde de Commissie Kleine Criminaliteit een interim-rapport waarin het onderscheid werd gemaakt tussen kleine, veelvoorkomende criminaliteit enerzijds en zware, georganiseerde criminaliteit anderzijds. De commissie, vernoemd naar voorzitter en PvdA-kamerlid Hein Roethof, was in het leven geroepen vanwege de stijgende criminaliteitscijfers in Nederland. Hoewel de commissie zich voornamelijk richtte op de aanpak van kleine criminaliteit werd georganiseerde criminaliteit als prangend, maatschappelijk probleem benoemd in het rapport. Voor de aanpak van criminaliteit in Nederland beoogde de commissie een traditionele verdeling van

² Paragraaf gedeeltelijk gebaseerd op een overzicht van de ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak door Huisman (2010).

verantwoordelijkheden: van gemeenten werd een rol in de aanpak van kleine criminaliteit verwacht en georganiseerde criminaliteit was een taak voor politie en justitie. Deze visie op het criminaliteitsprobleem en de voorgestelde aanpak van de commissie werd in 1985 overgenomen door het toenmalige kabinet Lubbers I in een beleidsnota getiteld 'Samenleving en Criminaliteit'.

Het idee om naast de gebruikelijke repressieve interventies door politie en justitie ook *bestuurlijke middelen* in te zetten tegen georganiseerde criminaliteit werd opgedaan bij de New York State Police in Amerika begin jaren negentig van de vorige eeuw. In 1992 verscheen de kabinetsnota 'Georganiseerde Criminaliteit in Nederland' waarin voor het eerst stevige vrees werd uitgesproken voor vermenging van boven- en onderwereld (Tweede Kamer, 1992). Het kabinet erkende de mogelijkheid dat georganiseerde criminaliteit zich vermengde met legale sectoren, zoals het bedrijfsleven en de overheid, en bepleitte een actieve houding van het openbaar bestuur ter preventie van die vermeende vermenging. De manier waarop het openbaar bestuur deze rol zou kunnen invullen, werd destijds beschreven in de rapportage getiteld 'Gewapend Bestuursrecht' verschenen in 1994 (Struiksmā, 1994). Kern van de aanpak was inzet van publiekrechtelijke regelingen ter bestrijding van gebruik ervan voor criminele doeleinden. Deze ambitie werd jaren later geformaliseerd in de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB).

In 1996 verschijnt het rapport van de Parlementaire Enquête Opsporingsmethoden naar aanleiding van de zogenoemde IRT affaire. De affaire ging over interregionale recherche-teams van de politie die onconventionele opsporingsmethoden hanteerden (doorlaten van drugstransacties) om door te dringen tot een criminele organisatie (PEO, 1996). De commissie van Traa, vernoemd naar de voorzitter en PvdA-kamerlid Maarten van Traa, besteedde in het rapport tevens aandacht aan de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. De commissie benadrukte het belang van informatie-uitwisseling tussen politie, justitie en *bestuur*. Tevens adviseerde de commissie om bestuurlijke wetgeving rond het gebruik van vergunningen en overheidsopdrachten aan te passen. Daarmee werd een tweede en meer concrete aanzet tot de latere wet BIBOB gegeven.

Vernoemd naar de voorzitter van de Commissie Enquête Opsporingsmethoden start de gemeente Amsterdam in 1997 het 'Van Traa Project'. Dit lokale initiatief behelsde de ontwikkeling van een bestuurlijk instrumentarium om onbedoelde facilitering van georganiseerde criminaliteit in het befaamde Wallengebied tegen te gaan. Het ging om ongewenste praktijken als witwassen via vastgoed en vermenging van georganiseerde criminaliteit met de horeca- en prostitutiebranche. Om een vinger te krijgen achter criminele praktijken op de Wallen combineerde de gemeente haar bestuurlijke informatie en instrumenten met informatie en interventiemogelijkheden van politie, het Openbaar Ministerie, woningbouwcorporaties en de belastingdienst. Dit leidde tussen 1994 en 2004 tot aankoop van 56 panden ter aanmoediging van bonafide exploitatie, sluiting van vier illegale casino's en weigering dan wel intrekken van gemeentelijke vergunningen voor acht horecazaken (Huisman, Huikeshoven, Nelen, van den Bunt & Struiksmā, 2005). Het Amsterdamse Wallenproject heeft een belangrijke agenda- en voorbeeldfunctie gehad voor de ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland alsook daarbuiten (ibid).

Een lokale voorloper van de bestuurlijke aanpak gericht op drugscriminaliteit is project Hector in Venlo. In 2001 besloot de gemeente stevig in te zetten op de overlast en criminaliteit die gepaard gingen met drugstoerisme in de stad. De gemeente ontwikkelde een driesporenbeleid om de problematiek aan te pakken die schuilging achter groot-schalige verkoop van cannabis in de tientallen coffeeshops in het stadscentrum (Snippe, Bieleman, Kruize & Naayer, 2005). Het eerste spoor bestond uit een multidisciplinair samenwerkingsverband tussen gemeente, politie, justitie en belastingdienst gericht op gezamenlijke handhaving van druggerelateerde overlast en criminaliteit. Het tweede spoor was gericht op herstel van het vastgoed in de publieke ruimte door de gemeente in samenwerking met private ondernemers. Dit met als doel (soft)drugsoverlast in en rond panden in het centrum verder terug te dringen. Het derde spoor betrof herziening van het gemeentelijk coffeeshopbeleid. Het nieuwe beleid bestond uit gedogen van een beperkt aantal coffeeshops en sluiten van alle overige verkooppunten van softdrugs uitgevoerd door de gemeente Venlo in nauwe samenwerking met politie en justitie.

Op landelijk niveau werd in 2003 de wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB) geformaliseerd. Onder het motto 'beschermen van de integriteit van de overheid' werd het lokale bestuur hiermee formeel aangewezen als nieuwe kernspeler in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. De wet verleent bestuursorganen de mogelijkheid om subsidies, vergunningen, aanbestedingen van overheidsopdrachten en vastgoedtransacties met de overheid als partij te weigeren dan wel in te trekken bij aantoonbaar vermoeden dat deze worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Tevens is het mogelijk om via de wet BIBOB extra vereisten aan een vergunning, subsidie of gunning te stellen. De wet is toepasbaar op sectoren en activiteiten die gevoelig zijn voor criminaliteit, waaronder horeca, prostitutie, kansspelen, huisvesting en bouwactiviteiten. Gemeenten hebben de vrijheid om zelf te bepalen op welke sectoren ze het BIBOB instrumentarium toepassen en worden gedacht dat vast te leggen in beleid.

Latere praktijkvoorbeelden met een voorbeeldfunctie waren het Alijda project in Rotterdam en het Emergo project in Amsterdam, beiden gestart in 2007. Met het Alijda project pakte de gemeente Rotterdam malafide vastgoedondernemers aan in samenwerking met de belastingdienst, het Openbaar Ministerie en de politie. Dat gebeurde middels gezamenlijke monitoring van verdachte financiële transacties, registratie van persoonsgegevens en meldingen van overlast en illegale activiteiten rond woonpanden. Amsterdam richtte zich met het project Emergo opnieuw op het Wallengebied. Hier werd op vergelijkbare wijze geprobeerd criminele machtsconstructies te doorbreken door de krachten te bundelen onder regie van het lokale bestuur. Door informatie over criminele organisaties te koppelen, werden criminele machtsstructuren in het Wallengebied in kaart gebracht en geadresseerd met een mix van strafrechtelijke, fiscale en bestuurlijke interventies. De aandacht ging primair uit naar criminogene – voor criminaliteit kwetsbare – ondernemingen in het centrum van de hoofdstad, zoals prostitutiebedrijven, massagesalons en coffeeshops.

Rond diezelfde periode kwam het toenmalige Ministerie van Justitie met het programma 'Versterking Aanpak Georganiseerde Criminaliteit' (Ministerie van Justitie, 2008b). Het kabinet maakte in de daarbij behorende nota 'Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Criminaliteit' het statement dat georganiseerde criminaliteit altijd lokale wortels heeft en riep gemeenten op om een sleutelrol te spelen in de aanpak ervan (Ministerie

van Justitie, 2008a). Wederom werd door de rijksoverheid expliciet benadrukt dat het lokale bestuur een belangrijke rol heeft in de aanpak van georganiseerde criminaliteit door deze aan te wijzen als coördinator van de bestuurlijke aanpak (CCVb, 2010).

Langs de zojuist beschreven weg werd de beleidsfilosofie van de bestuurlijke aanpak uitgekristalliseerd. De noodzaak voor bestuurlijk optreden door de lokale overheid kwam voort uit het besef dat georganiseerde criminaliteit zich daadwerkelijk manifesteert in Nederland (Roethof, 1985) en ook nog eens lokale wortels heeft (Ministerie van Justitie, 2008a). De incorporatie van bestuurlijke actoren in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit is daarmee in beginsel getriggerd door een groeiend besef dat criminelen gebruik maken van diensten in legale sectoren binnen de lokale maatschappij (Tweede Kamer, 1992). Het uitgangspunt was dat criminele activiteiten in de ‘onderwereld’ vrijwel nooit plaatsvinden zonder dat er gebuikt wordt gemaakt van faciliteiten uit de ‘bovenwereld’, zoals vergunningen, financiële handelingen en huisvesting.

2.2. Het bestuurlijk instrumentarium

Het aanwijzen van het lokale bestuur als een sleutelspeler, mondde uit in een bestuurlijk instrumentarium voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit. De beleidsfilosofie achter de bestuurlijke aanpak kenmerkt zich door de wens in te grijpen ‘aan de voorkant van het probleem’. Niet criminele personen en door hen ontplooid illegale activiteiten zijn het aangrijpingspunt voor bestuurlijk optreden, dat blijft een kerntaak van politie en justitie. Het lokale bestuur richt zich juist op de gelegenheidsstructuren die aan georganiseerde criminaliteit vooraf gaan (CCV, 2015). Ter doorbreking van de lokale gelegenheidsstructuren voor zware of georganiseerde criminaliteit kunnen lokale overheden putten uit een bestuurlijk instrumentarium van wettelijke, beleidsmatige en praktische instrumenten³. Het instrumentarium is te karakteriseren als een combinatie van bestaande handelingsmogelijkheden oorspronkelijk ontworpen voor afhandeling andere thematiek en nieuwe instrumenten specifiek gericht op georganiseerde criminaliteit.

Allereerst bestaat er *landelijke wetgeving* die het lokale bestuur mogelijkheden verschaft op te treden tegen *ongewenste fenomenen* in den brede. Hoewel deze wetgeving niet specifiek is gericht op de aanpak van georganiseerde criminaliteit zien we dat deze door lokale overheden steeds vaker wordt ingezet onder de vlag van de bestuurlijke aanpak. Zo heeft iedere gemeente in Nederland de mogelijkheid eigen verboden en geboden op te stellen. De Algemene Wet Bestuursrecht biedt meerdere handhavingsmogelijkheden voor gemeentelijke toezichthouders om naleving van deze gemeentelijke geboden en verboden te controleren.

Een eerste handhavingsmogelijkheid om op te treden tegen overtreding van de wet is bestuursdwang. Via bestuursdwang kan de gemeente een illegale situatie ongedaan maken, bijvoorbeeld door een illegaal bouwwerk af te breken. Een tweede instrument dat de Algemene Wet Bestuursrecht aan de lokale overheid biedt, is last onder dwangsom op te leggen. In dat geval dient de illegale situatie ongedaan gemaakt te worden door de veroorzaker en wanneer dat niet geschiedt, volgt een geldboete. Ten derde kunnen

³ Zie voor een volledig overzicht: www.hetccv.nl/instrumenten/bestuurlijke-aanpak/menu-bestuurlijk-instrumentarium/index

gemeenten bestuurlijke boetes opleggen voor overtredingen in de publieke ruimte zoals vastgelegd in de Algemene Plaatselijke Verordeningen (zie onder). Gemeenten passen deze handhavingsmogelijkheden veelal toe op uiteenlopende vormen van overlast in de publieke ruimte, zoals fout parkeren en afval op straat. Een laatste voorbeeld van handhavingsmogelijkheden voor lokale overheden is sluiten en onteigenen van panden in geval van verstoring van de openbare orde of hevige drugsoverlast zoals benoemd in de Gemeentewet, Woningwet en de Opiumwet.

Ten tweede bestaat er *landelijke wetgeving* specifiek gericht op de aanpak van *georganiseerde criminaliteit*. De eerder genoemde wet BIBOB heeft als doel onbedoelde facilitering van georganiseerde criminaliteit door overheden te voorkomen. Een voorbeeld van onbedoelde facilitering is een gemeente die een horecavergunning uitdeelt aan een ondernemer die later crimineel vermogen witwast via die horecagelegenheid. De wet BIBOB biedt het College van Burgemeesters en Wethouders – een van de drie zelfstandige bestuursorganen van het lokale bestuur – de mogelijkheid om vergunningen en subsidies te weigeren of in te trekken in geval van strafbare feiten dan wel ernstig vermoeden daarvan. De wet heeft een breed bereik binnen de lokale gemeenschap en is onder meer van toepassing op de Drank- en Horecawet, milieuvergunningen en bouwvergunningen. Ook is de wet toe te passen op exploitatievergunningen in specifieke branches die gelegenheidsstructuren voor georganiseerde criminaliteit kunnen bieden, waaronder seksinrichtingen, escortbranche en speelautomatenhallen. Ter uitvoering van de wet BIBOB voeren gemeenten een screening uit door gegevens van de aanvrager te analyseren. Het staat gemeenten bovendien vrij om een uitgebreidere screening te vragen bij het Landelijk Bureau BIBOB van het Ministerie van Veiligheid en Justitie dat toegang heeft tot aanvullende informatiebronnen.

Naast bovengenoemde handelingsmogelijkheden die voortvloeien uit landelijke wetgeving hebben gemeenten, ten derde, ook *lokale instrumenten* die helpen barrières tegen georganiseerde criminaliteit op te werpen. Gemeenten beschikken over lokale autonomie in de opstelling van vergunnings- en vorderingsbeleid waardoor de voorwaarden voor het verkrijgen van een exploitatievergunning, bestemmingsplan of milieuvergunning in iedere gemeente verschilt. In de Algemeen Plaatselijke Verordeningen (APV) legt het lokale bestuur vast welke bepalingen en vergunningen binnen de gemeentegrenzen van kracht zijn. Daarmee kan het gemeentebestuur lokaal maatwerk voeren door gerichte ‘veiligheidsclausules’ in te bouwen om illegale en ongewenste praktijken af te wenden, uiteraard binnen de kaders van hogere wetgeving en met in achtneming van privacy van de burger. Via het vergunningstelsel in de APV kan vastgesteld worden welke branches wel en niet in aanmerking komen voor een exploitatievergunning, welke bestemming gebouwen en gronden kennen alsook wat de voorwaarden voor een milieuvergunning zijn. Zo kan het lokale bestuur inspelen op welke bedrijven zich al dan niet binnen de gemeente vestigen en optreden tegen onwenselijk gedrag van eigenaren en huurders van panden.

3. Een illustratie van de bestuurlijke aanpak op lokaal niveau

Na een proces van landelijke beleidsvorming en lokale experimenten werd de bestuurlijke aanpak een breder verspreide praktijk onder Nederlandse gemeenten. Uit onderzoek blijkt dat georganiseerde criminaliteit inmiddels is opgenomen in de top tien van prioriteiten voor lokaal veiligheidsbeleid (BMC, 2016). Ter illustratie van de doorwerking

van de bestuurlijke aanpak op lokaal niveau volgt een inkijk in de beleidsgeschiedenis van de gemeente Breda.

De gemeente Breda wordt beschouwd als een voorbeeld van een bovengemiddeld ervaren en actieve gemeente in Nederland wanneer het gaat om de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Vanuit de ambitie om de lokale beleidsontwikkeling rond de bestuurlijke aanpak te verkennen, is bewust een gemeente van middelgrote omvang geselecteerd⁴. Dit vanuit de veronderstelling dat gemeenten van middelgrote omvang worden geconfronteerd met exemplarische manifestaties van maatschappelijke problemen, zo ook georganiseerde criminaliteit. In vergelijking met de grootste steden alsook de kleinere gemeenten ervaren middelgrote gemeenten in Nederland doorgaans een brede waaier aan exemplarische veiligheidsproblemen. Ten tweede zijn middelgrote gemeenten doorgaans vroege adopters van nieuwe beleidsontwikkelingen, inclusief de bestuurlijke aanpak. Daarmee bestaat er naar verwachting een langere beleidsgeschiedenis rond georganiseerde criminaliteit die zich leent voor onderzoek. Uiteindelijk is de keuze op Breda gevallen vanwege het feit dat deze gemeente is gelokaliseerd in de grensregio Brabant waar traditioneel uitdagingen rond grootschalige vormen van criminaliteit een rol spelen. Tot slot is de gemeente zowel aanjager als deelnemer van toonaangevende samenwerkingsverbanden rond georganiseerde criminaliteit, waaronder de Taskforce B5. De casusbeschrijving kwam tot stand op basis van inhoudsanalyse van beleidsstukken, samenwerkingsconvenanten en evaluatierapporten opgesteld door de lokale overheid in Breda en haar samenwerkingspartners vanaf de beginperiode van de lokale, bestuurlijke aanpak in 2004 tot op heden⁵.

3.1. De Bestuurlijke Aanpak in Breda

Al in de jaren negentig van de vorige eeuw werd het lokale bestuur in Breda geconfronteerd met zwaardere criminaliteit. Destijds vermoedde politie, justitie en burgemeester banden tussen criminele netwerken en specifieke cafés, coffeeshops, woonwagenvelden en lokale families. Men reageerde daarop met incidentele acties die gelijkenis vertonen met het huidige instrumentarium van de bestuurlijke aanpak. Met 'slimme' inzet van bestaande handhavingsinstrumenten in de APV probeerde het lokale bestuur lokale manifestaties van zwaardere criminaliteit te adresseren (Prins, 2014). Daarnaast ondernamen politie en justitie van tijd tot tijd repressieve acties, zoals gerichte arrestaties en inbeslagname van woonwagens (ibid).

Veel later, in 2004, zette de gemeente Breda de eerste formele beleidsstap richting de bestuurlijke aanpak met de adoptie van de wet BIBOB in lokale beleidsplannen (Gemeente Breda, 2004). Doelbewust leek de lokale overheid zich te scharen naast landelijke partijen in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. In het eerste BIBOB beleid schreef het lokale bestuur: *“Heel lang is er van uitgegaan dat de preventie en bestrijding van criminaliteit uitsluitend een taak is van politie en justitie. Pas de laatste jaren is*

⁴ De volgende indeling van gemeenten naar omvang is gehanteerd:

- Klein: minder dan 5.000 inwoners
- Klein-middel: tussen 5.000-50.000 inwoners
- Middel: tussen 50.000-100.000 inwoners
- Middelgroot: tussen 100.000 – 300.000 inwoners
- Groot: meer dan 300.000 inwoners

De gemeente Breda had 179.623 inwoners op 1 januari 2014 (CBS, 2014)

⁵ Casusinformatie grotendeels gebaseerd op Prins (2014).

het besef doorgedrongen dat ook het bestuur hierin een rol heeft. Het bestuur maakt immers mét politie en justitie deel uit van één overheid. Eén overheid die verantwoordelijk is voor het stellen van normen en waarden. Als die normen en waarden geschonden worden, moet ook het bestuur zich daartegen weren en verweren.” (Gemeente Breda, 2004:1/2).

In de beginperiode overheerste een financieel-economisch perspectief op georganiseerde criminaliteit. De nadruk lag op het gebruik van lokale, legale diensten door criminelen voor financieel gewin: “*Criminaliteit, georganiseerde criminaliteit, speelt zich niet af op een eiland. Er bestaan vele raakvlakken tussen criminaliteit en wat wel genoemd wordt de ‘wettige omgeving’*” (Gemeente Breda, 2004:2). De lokale overheid sprak de beleidsambitie uit om georganiseerde criminaliteit te adresseren door het BIBOB instrument toe te passen op legale sectoren in de lokale gemeenschap die de gevoelig worden geacht voor economisch gewin uit georganiseerde criminaliteit; horeca, prostitutie en casino’s. Later werd de mogelijkheid tot BIBOB screenings uitgebreid naar onder meer omgevingsvergunningen (Gemeente Breda, 2013).

Hoewel vlak na de invoering van de BIBOB wet deze nauwelijks werd geïmplementeerd, werden in totaal 73 BIBOB screenings uitgevoerd vanaf de inwerkingtreding van de lokale BIBOB richtlijnen in 2004 tot medio 2011. Dit leidde tot weigering van 7 vergunningen, intrekking van 1 vergunning en in 9 gevallen tot intrekking van de aanvraag (Gemeente Breda, 2011). De zogenoemde ‘natte horeca’ domineerde in zowel het aantal screenings als het aantal weigeringen en intrekkingen. De actieve implementatie van het nieuwe BIBOB instrument viel samen met het aantreden van een nieuwe burgemeester in Breda. Hoewel het landelijk ontworpen instrumentarium reeds door zijn voorganger was overgenomen in lokaal beleid, kreeg de bestuurlijke aanpak daadwerkelijk uitvoering nadat de nieuwe burgemeester erkende dat georganiseerde criminaliteit ook bestond in Breda (Prins 2014). Dit laat zien dat de visie van lokale bestuurders op de manifestatie van evenals de noodzaak om georganiseerde criminaliteit aan te pakken een curiale factor is voor doorwerking van landelijke beleidsinstrumenten in lokale beleidspraktijken.

De bestuurlijke aanpak in Breda werd verder uitgebreid nadat de lokale overheid partnerschappen aanging met organisaties binnen en buiten het publieke domein. In 2007 ging het lokale bestuur een samenwerkingsverband aan om zogenoemde ‘vrijplaatsen’ aan te pakken op regionaal niveau. Vrijplaatsen werden in het samenwerkingsconvenant omschreven als plaatsen, groepen personen of branches waar effectieve handhaving door overheden ontbreekt waardoor er ongewenste maatschappelijke fenomenen ontstaan, zoals structurele fraude (ibid). Voorbeelden van vrijplaatsen zijn de prostitutiesector, achterstandswijken en illegale casino’s waar handhaving van overheidsregels soms lastig bleek. Het samenwerkingsconvenant besloeg 26 gemeenten, de politieregio Midden- en West Brabant, het Openbaar Ministerie arrondissement Breda en de belastingdienst (Convenant Vrijplaatsen, 2007). De samenwerking werd gecoördineerd door de burgemeester van Breda die reeds bij de totstandkoming een initiërende rol speelde.

In dezelfde periode ondertekende het lokale bestuur van Breda een tweede samenwerkingsconvenant getiteld ‘Districtelijke Aanpak Hennepkwekerijen’ (Convenant Cannabis, 2008). Daarmee sloot het bestuur een partnerschap met vijf buurgemeenten, het politiekorps Midden- en West Brabant, het Openbaar Ministerie, verschillende woningbouwcorporaties en een energieleverancier. Directe aanleiding voor deze samenwerking was de handel en productie van drugs en de exploitatie van hennepkwekerijen in

woningen, woonwagens en bedrijfshallen. Exploitatie van hennepkwekerijen is strafbaar, ging gepaard met illegale activiteiten als diefstal van elektriciteit en belastingfraude en veroorzaakte overlast en onveiligheidsgevoelens voor omwonenden (Evaluatie Convenant Cannabis, 2012).

Door ondertekening van het convenant werd het bestuurlijke instrumentarium van de gemeente Breda officieel onderdeel van een regionale aanpak rond drugscriminaliteit (Convenant Cannabis 2008). Via gezamenlijke inzet op criminele netwerken achter de productie en handel in cannabis werden in de gemeente Breda respectievelijk 88, 59 en 53 bestuurlijke ruimingen van hennepkwekerijen uitgevoerd in de jaren 2009, 2010 en 2011 (Evaluatie Convenant Cannabis, 2012). De politie coördineerde deze ruimingen door inlichtingen over vermeende kwekerijen te verzamelen en prioritering aan te brengen in de te ruimen adressen (ibid). Vervolgens werden de kwekerijen geruimd op last van het College van Burgemeester en Wethouders. Indien de zojuist beschreven bestuurlijke route niet mogelijk was, werd in opdracht van de officier van justitie strafrechtelijk geruimd op grond van aantoonbare, illegale praktijken.

Wederom nam de bestuurlijke aanpak in Breda een grote vlucht wanneer liquidaties in het criminele circuit en bedreigingen van burgemeesters zich voordoen in de regio Brabant (Gemeente Breda, 2010; Tweede Kamer, 2010). Tevens bleek rond die periode uit onderzoeken dat de hoge criminaliteitscijfers in de grotere steden in Brabant het gevolg zijn van onzichtbare, criminele netwerken die op omvangrijke schaal drugs produceren en verhandelen (Politie en Wetenschap, 2010; Commissie Fränzel, 2009). De gewelddadige incidenten, de hoge criminaliteitscijfers, de bedreigingen van burgemeesters en het vermoeden dat dit alles samenhangt met georganiseerde drugscriminaliteit waren aanleiding voor burgemeesters van grote steden in Brabant om in actie te komen. Gezamenlijk kaartte de burgemeesters, waaronder die van Breda, de nijpende drugsproblematiek in de regio en volgens hen gebrekkige politiecapaciteit meermaals aan bij de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie (Van der Velden, 2009). Het antwoord van de minister was intensivering en facilitering van de bestuurlijke en judiciële aanpak van georganiseerde criminaliteit onder de vlag van de Taskforce B5 (Tweede Kamer, 2010).

De Taskforce B5 is een samenwerkingsverband tussen de lokale besturen van vijf grote steden in Brabant⁶, de regionaal georganiseerde politie, justitie, belastingdienst, Koninklijke Marechaussee en minister van Veiligheid en Justitie. Gefaciliteerd en deels gefinancierd door de landelijke overheid combineerden de deelnemers bestuurlijke, juridische en fiscale interventiemogelijkheden om georganiseerde criminaliteit rond drugs aan te pakken. Centrale doelstellingen waren oprollen van criminele netwerken achter de productie en handel in cannabis, afbreken van de daaraan ten grondslag liggende criminele structuren en afnemen van crimineel bezit (Tweede Kamer, 2010).

De Taskforce boekte verschillende resultaten in de jaren die volgde. Er kwamen imposante cijfers naar buiten over het aantal arrestaties, opgerolde hennepkwekerijen en de omvang van afgepakt crimineel vermogen. Zo werden in 2012 bijvoorbeeld 1445 aanhoudingen gedaan en werd bijna 33 miljoen euro aan crimineel geld in beslag genomen (Omroep Brabant, 2012). Per 2014 werd het werkgebied van de Taskforce Brabant uitgebreid tot Zeeland (Rijksoverheid, 2013). Uit het feit dat de burgemeester

⁶ Den Bosch, Breda, Eindhoven, Helmond en Tilburg.

van Tilburg – de grootste stad in de regio – de leiding kreeg over dit nieuwe samenwerkingsverband blijkt dat het lokale bestuur wederom een belangrijke plek in de aanpak van georganiseerde criminaliteit kreeg. Voor het lokale bestuur in Breda betekende deelname aan de Taskforce een vaste plek naast politie en justitie in de bovenlokale strijd tegen georganiseerde criminaliteit.

3.2. Van afwezige partij tot vaste partner

Bestudering van de ontstaansgeschiedenis van de bestuurlijke aanpak in Breda leert dat het lokale bestuur een steeds actievare rol is gaan spelen in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit, zowel op papier als in de praktijk. Allereerst adopteerde en implementeerde de lokale overheid de wet BIBOB om barrières op te werpen tegen georganiseerde criminaliteit. We zien dat de bestuurlijke aanpak daarmee in eerste instantie een lokaal karakter had. Bestuurlijke maatregelen werden ingezet om financieel gewin uit illegale activiteiten met gebruik van legale overheidsdiensten tegen te gaan. Hierdoor verschijnt het gemeentebestuur voor het eerst ten tonele naast politie en justitie die zich van oudsher met georganiseerde criminaliteit bezighielden. Na verloop van enkele jaren werden deze lokale activiteiten opgenomen in bovenlokale samenwerkingsverbanden rond de aanpak van criminele netwerken en fenomenen. De lokale overheid neemt sindsdien actief deel aan samenwerkingsverbanden met politie, justitie, belastingdienst en vertegenwoordigers van de landelijke overheid. Dat leidt tot de constatering dat het lokale bestuur, de politie en vele anderen intensiever zijn gaan samenwerken op bovengemeentelijke schaal om het grensoverschrijdende probleem van georganiseerde criminaliteit aan te pakken. Via een reeks lokale beleidsplannen, regionale convenanten en de Taskforce raakt het bestuurlijk instrumentarium van de gemeente Breda steeds verder vervlochten met justitiële en fiscale instrumenten, zowel op gemeentelijk niveau als ver daarbuiten.

4. Slot: Oude bekenden, nieuwe rollen, bovengemeentelijke avonturen en kwetsbare bestuurders

De ontstaansgeschiedenis van de bestuurlijke aanpak in Nederland laat zich het beste omschrijven als een mix van landelijke beleidsambities en lokale experimenten in de grotere steden van het land. Rode draad in de opkomst van de bestuurlijke aanpak is de erkenning van de mogelijkheid dat lokale overheden onbedoeld criminele activiteiten faciliteren. Zo ontstond het idee dat juist lokale overheden barrières kunnen opwerpen tegen georganiseerde criminaliteit. De landelijke overheid besloot het lokale bestuur aan te sporen actief deel te nemen aan de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en voorzag gemeenten daartoe van een nieuw wettelijk instrument; de wet BIBOB.

De illustratie van de bestuurlijke aanpak in de gemeente Breda leert dat landelijke beleidsambities uiteindelijk doorsijpelden tot gemeentelijk niveau. Concreet verliep dat via adoptie van de wet BIBOB in lokaal beleid. Dit nieuwe instrument werd later actief ingezet ter bestrijding van verwevenheid tussen onder- en bovenwereld in de lokale gemeenschap. De bestuurlijke aanpak neemt een grote vlucht wanneer het lokale bestuur een van de hoofdrolspelers wordt in supra lokale samenwerkingsverbanden tussen uiteenlopende vertegenwoordigers van de publieke, maatschappelijke en private sector. Gezamenlijk worden drugsplantages opgerold, coffeeshops gesloten, crimineel vermogen afgenomen en vergunningen geweigerd.

Daar staat tegenover dat de bestuurlijke aanpak ook vragen oproept. Drie fundamentele aandachtspunten zijn de vervaging van het onderscheid tussen bestuurlijke en strafrechtelijke interventies, vragen over transparantie en controle van overheidsoptreden en zorgen over bedreigingen van burgemeesters die ferm optreden tegen georganiseerde criminaliteit.

4.1. Rolvervaging

Lokaal bestuur, politie en justitie zijn geen onbekenden van elkaar. Sinds jaar en dag stemmen deze kernspelers in het veiligheidsdomein prioriteiten, beleidsprogramma's en operationele acties met elkaar af. Echter, georganiseerde criminaliteit was lange tijd geen object van gezamenlijk optreden. Deze zwaardere problematiek werd van oudsher aangemerkt als een bovenlokaal en internationaal probleem dat bij uitstek via een repressieve, strafrechtelijke aanpak werd geadresseerd door justitie en politie. Pas toen het besef doordrong dat georganiseerde criminaliteit juist wortelt in de lokale gemeenschap en mogelijk zelfs onbedoeld gefacilieerd wordt door gemeentelijke diensten, werd het lokale bestuur aangemerkt als partij met invloed op deze ongewenste praktijken. Dit besef mondde uit in de bestuurlijk aanpak van georganiseerde criminaliteit met het lokale bestuur als 'new kid on the block'. Echter, nieuwe samenwerking tussen oude veiligheidspartners zou niet zonder gevolgen zijn voor de traditionele rolverdeling binnen de veiligheidsketen.

De traditionele verhouding tussen lokaal bestuur, politie en justitie is als volgt. Binnen de veiligheidsketen begint veiligheidszorg bij de lokale overheid, in het bijzonder bij de burgemeester, die voornamelijk preventieve en handhavende acties onderneemt ter waarborging van de lokale orde. De burgemeester heeft gezag en bevel over de politie om zijn of haar verantwoordelijkheid voor handhaving van de lokale orde te waarborgen (Gemeentewet Artikel 172). Wanneer criminaliteit zich daadwerkelijk manifesteert is er aanleiding voor opsporing en vervolging waarbij de officier van justitie het voortouw neemt. De officier van justitie heeft leiding en gezag over de politie voor de uitvoering van strafrechtelijke onderzoeken. Daarmee begeeft de burgemeester zich meer aan de preventieve, handhavende kant van de veiligheidsketen waar de officier van justitie zich voornamelijk bezig houdt met vervolgen en bestraffen en zich daarmee positioneert aan de andere kant. De politie heeft een uitvoerende rol in zowel de handhavende acties van het bestuur alsook de repressieve acties van justitie.

Met opname en gewogen inzet van het bestuurlijk instrumentarium in de aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland werd meer nadruk gelegd op preventief handelen. De bestuurlijke aanpak voegt dan ook een *preventief* element toe aan de van oudsher voornamelijk *repressieve werkwijze* van politie en justitie in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. Ingegeven door de wens georganiseerde criminaliteit 'aan de voorkant' en bij de 'lokale wortels' te aborteren, verschuift het zwaartepunt in de aanpak na toetreding van het lokale bestuur meer richting preventief handelen. Op papier althans, want juist op dit punt oogsten bestuurlijke interventies met betrekking tot georganiseerde criminaliteit kritiek.

De bestuurlijke aanpak zou er toe leiden dat lokale overheden, ingegeven door de ambitie barrières op te werpen, juist in toenemende mate een repressief element aan hun handelen toevoegen. Bestuurlijke interventies met een preventief oogmerk zouden

door de burger namelijk wel degelijk als repressief ervaren kunnen worden. Zo kan bijvoorbeeld intrekking van een gemeentelijke vergunning naar aanleiding van een BIBOB screening door de vergunninghouder ervaren worden als een bestraffende actie door een bestuurlijke partij. Huisman (2010) spreekt in dit verband over de wet BIBOB als een preventief middel met repressieve trekjes en Sackers (2010) kwalificeert inzet van nieuwe bevoegdheden door het lokale bestuur als 'bestuurlijk sanctierecht'. Beiden wijzen daarmee op een mogelijke keerzijde van de bestuurlijk aanpak. Namelijk dat bestuurlijke acties als integraal onderdeel van de aanpak van georganiseerde criminaliteit mogelijk leiden tot vervaging van het onderscheid tussen preventief en repressief optreden door verschillende overheidspartijen. Dan raakt de afbakening van preventief handelen door het lokale bestuur en repressief handelen door justitie vertroebeld. De rollen van beide partijen zijn dan niet langer strak omlijnd noch duidelijk verbonden aan verschillende fasen in de veiligheidsketen.

4.2. Bestuurlijke verantwoording over bovengemeentelijke avonturen

Georganiseerde criminaliteit wortelt in lokale gemeenschappen maar houdt zich niet aan gemeentegrenzen. Het antwoord op de complexiteit en het grensoverschrijdende karakter van georganiseerde criminaliteit is een collectieve aanpak in multi-actor en multi-level samenwerkingsverbanden. De bestuurlijke aanpak in Breda wees immers op verschillende samenwerkingsprojecten tussen publieke en private partijen die zowel op lokaal, regionaal als landelijk niveau opereren. Daarbinnen koppelen partijen als politie, justitie, gemeentebestuur, energiebedrijven, woningbouwcorporaties, marechaussee, Openbaar Ministerie en belastingdienst informatie en interventies ter vergroting van de gezamenlijke slagkracht. Inzet van het bestuurlijk instrumentarium van lokale overheden is dus geen opzichzelfstaande activiteit maar onderdeel van bredere samenwerking.

De constatering dat *lokale* bestuurders in toenemende mate opereren in *bovenlokale* samenwerkingsverbanden kan leiden tot vragen rond democratische verantwoording (Prins, 2014). Burgemeesters en wethouders worden immers nog altijd geacht op lokaal niveau verantwoording af te leggen over hun handelen, ook wanneer ze op een ander bestuursniveau opereren of met vele anderen samenwerken. Echter, wanneer het *lokale bestuur* informatie over bewoners en bedrijven deelt en bestuurlijke interventies neemt *op regionale schaal* raken deze acties deels aan het zicht van de gemeenteraad onttrokken. In een dergelijke situatie van 'verplaatste politiek' (Bovens, 1995) is het maar de vraag of verantwoording en controle via de traditionele checks en balances van het lokale bestuur werkbaar en afdoende zijn (Denters, 2015). In het slechtste geval komt de democratische borging van de inzet van het bestuurlijke instrumentarium in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit op losse schroeven te staan.

Ironisch genoeg kan de bestuurlijke aanpak, ooit begonnen vanuit de ambitie om georganiseerde criminaliteit aan te pakken bij de lokale wortels, uitmonden in een gemeente overstijgende aanpak die voor lokale overheden tot uitdagingen rond transparantie en verantwoording leidt.

4.3 Kwetsbare bestuurders

Tot slot lijkt de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit niet volledig vrij van persoonlijke repercussies voor lokale bestuurders. Inzet van het bestuurlijke

instrumentarium komt in de praktijk vaak neer op burgemeesters die stevige en zichtbare maatregelen nemen. Denk aan het sluiten van coffeeshops, ruimen van hennepkwekerijen en intrekken van vergunningen voor horecagelegenheden. Of dergelijke bestuurlijke interventies door de burger als repressief ervaren worden of niet, het betreffen hoe dan ook forse maatregelen. Daar komt bij dat deze maatregelen genomen worden door wellicht de meest zichtbare partners in de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Burgemeesters opereren immers bijna altijd voor de schermen en worden gekend binnen en buiten de lokale gemeenschap.

Hun zichtbaarheid en toegankelijkheid maakt lokale bestuurders ook kwetsbaar. We zien dat burgemeesters en wethouders in Nederland relatief hoog scoren op slachtofferschap van agressie en geweld (Van den Tillaart, Berndsen, Homburg & Kriek, 2012; Bouwmeester & Holzmann, 2014). Helaas kennen we meerdere voorbeelden van persoonlijke bedreigingen aan het adres van burgemeesters waarbij het vermoeden bestaat dat deze afkomstig zijn uit de hoek van de zwaardere (drugs)criminaliteit. Het meest relevante voorbeeld in dit verband is de burgemeester van Helmond die moest onderduiken na heftige bedreigingen. De bedreigingen waren vermoedelijk afkomstig uit het drugscircuit en een reactie op bestuurlijke sluiting van een coffeeshop (NOS, 2010). Deze situatie was uiteindelijk een van de triggers om over te gaan tot oprichting van de Taskforce B5.

De ambitie om in te grijpen in de lokale wortels van georganiseerde criminaliteit is niet volledig vrij van risico's voor de persoonlijke veiligheid van burgemeesters. Het is om deze reden dat binnen het lokale bestuur zowel de noodzaak tot stevig optreden wordt ervaren alsook dat er aarzelingen bestaan rond de bestuurlijk aanpak vanwege de vrees voor repercussies uit de onderwereld.

Bibliografie

BMC (2016) *Prioriteiten in Veiligheid 2016*. In opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

BOUWMEESTER, J. & M. HOLZMANN (2014) *Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur 2014*. I&O Research in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BOVENS, M.A.P., W. DERKSEN, W. WITTEVEEN, P. KALMA & F. BECKER (1995) *De verplaatsing van de politiek: Een agenda voor democratische vernieuwing*. Amsterdam, WBS.

CENTRAAL BUREAU VOOR DE STATISTIEK (2014) *Bevolking; ontwikkeling in gemeenten met 100 000 of meer inwoners*. CBS Statline.

CENTRUM VOOR CRIMINALITEITSPREVENTIE EN VEILIGHEID (2010a) *Handboek bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit. Het instrument in de praktijk*. Utrecht, CCV.

CENTRUM VOOR CRIMINALITEITSPREVENTIE EN VEILIGHEID (2010b) *Trendsignalement 2010. Over hufterhutten, hofjesverboden, hulpsheriffs en 97 andere ontwikkelingen in maatschappelijke veiligheid*. Utrecht: CCV.

CENTRUM VOOR CRIMINALITEITSPREVENTIE EN VEILIGHEID (2015) *Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Criminaliteit*. www.hetccv.nl/instrumenten/bestuurlijke-aanpak/achtergrond#3 (website bezocht op 28/10/2015).

COMMISSIE KLEINE CRIMINALITEIT (1984) *Interim rapport*. Den Haag, Commissie Roethof.

DENTERS, B. (2015) *Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur*. In opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.

HUISMAN, W. (2010). Gemeenten in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 3, 45-59.

HUISMAN, W., M. HUIKENSHOVEN, H. NELEN, H. VAN DEN BUNT & J. STRUIKSMA (2005) *Het van Traa Project. Evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam*. Den Haag, Boom Juridische Uitgevers.

MINISTERIE VAN JUSTITIE (2008a) *Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag.

MINISTERIE VAN JUSTITIE (2008b) *Versterking Aanpak Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag.

NOS (2012) *Burgemeester Helmond Ondergedoken*. Nieuwbericht Website. 01-12-2010.

PEO – PARLEMENTAIRE ENQUÊTECOMMISSIE OPSPORINGSMETHODEN (1996) *Inzake opsporing; enquête opsporingsmethoden, Bijlage XI: deelonderzoek IV onderzoeksgroep Fijnaut: De georganiseerde criminaliteit in Nederland: Een analyse van de situatie in Amsterdam – Een analyse van de situatie in Enschede, Nijmegen en Arnhem*. Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 1995/1996, Kamerstuk 24072, nr. 20.

PEO – PARLEMENTAIRE ENQUÊTECOMMISSIE OPSPORINGSMETHODEN (1996) *Inzake opsporing; enquête opsporingsmethoden. Eindrapportage*. Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 1995/1996, Kamerstuk 24072, nr. 11.

PRINS, R.S. (2014) *Safety First. How local processes of securitization have affected the position and role of Dutch mayors*. Den Haag: Eleven International Publishing.

SACKERS, H.J.B. (2010). *Herder, hoeder, en handhaver: de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht*. Radboud Universiteit Nijmegen.

SNIPPE, J., B. BIELEMAN, A. KRUIZE & H. NAAYER (2005) *Hektor in Venlo*. WODC, Ministerie van Justitie.

STRUIKSMA, J. (1994) *Gewapend bestuursrecht: een onderzoek naar de mogelijkheid om misdadige activiteiten te bestrijden met behulp van de regelgeving op het gebied van de bouwvergunning, de milieuvergunning en de aanbesteding*. Zwolle, Tjeenk Willink.

TILLAART, J. VAN DEN, F. BERNDSEN, G. HOMBURG & F. KRIEK, (2012). *Monitor agressie en geweld openbaar bestuur*. Regioplan in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

TWEDE KAMER DER STATEN GENERAAL (1985) *Samenleving en Criminaliteit. Een beleidsplan voor de komende jaren*. Vergaderjaar 1984-1985, Kamerstuk 18995, nr2.

TWEDE KAMER DER STATEN GENERAAL (1992) *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: dreigingsbeeld en plan van aanpak*. Vergaderjaar 1992/1993, Kamerstuk 22 838, nr. 1.

Bronnen Breda

COMMISSIE FRÄNZEL (2009) *Daadkrachtig drugsbeleid. Een gezamenlijke aanpak voor drugs in de regio Midden en West Brabant*.

CONVENANT CANNABIS (2008) *Districtelijke aanpak hennepkwekerijen.*

CONVENANT VRIJPLAATSEN (2008) *De integrale toepassing en handhaving van overheidsregelingen bij vrijplaatsen.*

EVALUATIE CONVENANT CANNABIS (2012) *Convenant Districtelijke Aanpak Hennepkwekerijen District Breda Resultaten 2009 – 2011.*

GEMEENTE BRED A (2004) *Beleidslijn BIBOB voor de horeca-, prostitutie-, en gokautomatenbranche.*

GEMEENTE BRED A (2010) *Brief aan de leden van de raad van de gemeente Breda inzake Gesprek minister Opstelten met B5 Burgemeesters.* Peter van der Velden. 3 december 2010.

GEMEENTE BRED A (2011) *Wet BIBOB in Breda.*

GEMEENTE BRED A (2013) *Beleidslijn B5. Wabo Bouwen en Wonen.*

OMROEP BRABANT (2012) *Kassa in tweede jaar taskforce: 1445 aanhoudingen en 33 miljoen euro.* A. Bos 6 december 2012.

POLITIE EN WETENSCHAP (2010) *Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeente. De achtergronden van onveilige GVIscores.* B. BEKE, E. VAN DER TORRE & M. VAN DUIN.

RIJKSOVERHEID (2013) *Aanpak van B5 breidt uit naar heel Brabant en Zeeland.* Nieuwsbericht Website 10/12/2013 .

TWEDE KAMER DER STATEN GENERAAL (2010) *Briefaan de voorzitters van de Tweede Kamer der Staten Generaal inzake Aanpak Georganiseerde Criminaliteit in Brabant.* Minister van Veiligheid en Justitie. 3 december 2010.

VAN DER VELDEN (2009) *Briefaan de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie inzake Onderzoek drugscenes.* 30 juni 2009.